

België in het groot?

België en de Europese integratie

Jasper Praet, Ellen Vanderschueren & Hendrik Vos

België heeft vanaf het begin geen ingebakken Europese reflex gehad. Misschien was er onder de bevolking geen buitengewone hartstocht, maar er groeide wel een gedeeld gevoel dat Europese integratie nuttig was, en in het belang van het land. De laatste tijd komt er evenwel sleet op de consensus. Omdat Europa in zekere zin “België in het groot” is, zijn de eigenschappen waarover een succesvol Belgisch politicus beschikt, vaak precies dezelfde kwaliteiten als degene die op Europees niveau worden gezocht. Europa struikelt verder met packagedeals die soms weliswaar met haken en ogen aan elkaar hangen, maar over het algemeen wel volstaan om de ergste crisissen te ontmijnen.

De eerste vaste voorzitter van de Europese Raad was een Belg: in 2009 werd Herman Van Rompuy door de regeringsleiders aangeduid als “Europees president”. Vijf jaar later nam Donald Tusk, een Poolse oud-premier, het roer over. En nog eens vijf jaar later, in 2019, was het opnieuw aan een Belg: Charles Michel paste in de puzzel van benoemingen en werd door zijn collega’s gevraagd om de Europese Raad te leiden. Belgen zitten wel vaker in de cockpit van de Europese politiek. België stond mee aan de wieg van het project en heeft door de jaren heen een heel actieve rol gespeeld in het integratieproces.

In de loop van de voorbije zeventig jaar is er veel veranderd: de gemeenschap die zich bezighield met kolen en staal groeide uit tot een Europese Unie die op haast alle economische en politieke terreinen een rol van betekenis speelt. Het ledenaantal groeide spectaculair, van zes tot achtentwintig. Het Verenigd Koninkrijk koos er bij referendum voor om de Unie te verlaten, maar verschillende andere landen hopen dat zij op een dag nog kunnen toetreden. Ook het publieke debat over de Europese politiek is niet meer wat het ooit was: het vredesproject van weleer werd steeds controversiëler. In deze bijdrage bekijken we hoe België door de jaren heen tegenover het project stond, en er mee zijn stempel op drukte.

Aan de wieg

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog wilde België met Nederland en Luxemburg een economische unie vormen. De Benelux werd in zekere zin het laboratorium van de Europese integratie, maar werd er ook al snel door overvleugeld.

Onder impuls van de Fransen Jean Monnet en Robert Schuman werden plannen gesmeed om Frankrijk en Duitsland intens te laten samenwerken inzake kolen en staal. De Benelux-landen sloten zich daar meteen bij aan, net als Italië. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) werd opgericht in 1951. Voor het eerst waren landen bereid om macht over te dragen aan een instantie die boven hen stond. Een Hoge Autoriteit, de voorloper van de Europese Commissie, werd de centrale instelling. Haar macht was reëel, maar wel beperkt tot het beheer van sommige aspecten in de kolen- en staalsector.

Enkele jaren later legde Nederland een plan op tafel om van de EGKS een werkelijke economische gemeenschap te maken met een gemeenschappelijk handelsbeleid. De grenzen tussen de deelnemende landen zouden stilaan moeten wegvallen. Een Benelux "in het groot", met andere woorden. België en Luxemburg steunden het Nederlandse initiatief nagenoeg meteen.

De onderhandelingen, waarbij uiteraard ook de drie andere EGKS -landen betrokken waren, werden gevoerd in het Brusselse kasteel Hertoginnedal. Het was de toenmalige Belgische minister van Buitenlandse Zaken, Paul-Henri Spaak, die de gesprekken leidde. De verdragen die eruit voortvloeiden werden ondertekend in Rome in 1957. Voortaan zou er ook een Europese Economische Gemeenschap (EEG) worden uitgebouwd en er zou intens worden samengewerkt in de verdere ontwikkeling van atoomenergie (Euratom).

Economie

In zijn uitgebreide studie van de Belgische buitenlandse politiek tussen 1830 en 2015 legt Rik Coolsaet uit hoe economische belangen voor België in die periode en ook nog een hele poos nadien op de eerste plaats stonden.¹ Het was niet zo dat een Europese reflex was ingebakken of dat België steun zou geven aan zomaar elk initiatief dat het centrale Europese niveau zou versterken. Het was ook niet zo dat het enthousiasme voor de Europese samenwerking breed gedeeld werd.

Onder meer de christendemocraten hadden na de Tweede Wereldoorlog nog koudwatervrees en het was pas onder impuls van de sociaaldemocraat Paul-Henri Spaak dat België zich echt engageerde in de Europese politiek. Groot idealisme kwam er niet bij kijken, het was in eerste instantie een interpretatie van eigenbelang.

De EGKS kon een handige manier worden om Europees belastinggeld naar de verlieslatende steenkoolmijnen te laten vloeien. De pijnlijke sluitingen van de mijnen zouden later dan op “Europa” worden verhaald. Dat Belgische politici na enkele jaren van protectionisme wel gewonnen waren voor meer economische samenwerking in Europa, hoeft niet te verwonderen. Het grootste deel van de handelsstromen ging immers van en naar de buurlanden. België is altijd een open economie gebleven, waardoor het door de jaren heen is blijven ijveren voor het afbouwen van de Europese grenzen.

Bij de oprichting van de EEG pleitte België samen met Frankrijk ook voor de uitwerking van een sociale politiek. Omdat werknemers er een vrij hoge mate van sociale bescherming genoten, zou het goed zijn voor de concurrentiepositie als er in heel Europa hogere standaarden zouden worden gehanteerd. Deze missie is maar heel gedeeltelijk geslaagd omdat de meeste andere lidstaten niet zo ver wilden gaan.

Toen de plannen om een monetaire unie op te richten rond 1990 concreter werden, deed de Belgische diplomatie er alles aan om er deel van uit te maken. Als belangrijke handelspartners eenzelfde munt delen, hebben ze daar voordeel bij. Het is weinig efficiënt om telkens munten te moeten wisselen, met alle bijbehorende kosten. Er is ook altijd het risico dat plotse devaluaties de handelsstromen kunnen verstoren. In het Verdrag van Maastricht (1992) waren echter strenge criteria afgesproken waaraan landen moesten voldoen als ze de eenheidsmunt wilden invoeren. De Belgische staatsschuld was veel te hoog en zou op korte tijd spectaculair moeten dalen. De regering voerde drastische besparingen door, maar bleef zich tegelijk diplomatiek inspannen om een soepele interpretatie van de criteria te bekomen. Met resultaat: toen de euro werd ingevoerd in 2002, was België er meteen bij.

In de onderhandelingen die geleid hebben tot het Verdrag van Maastricht leefde ook het idee om een verregaande Europese Politieke Unie op te richten. Op dat vlak leverde België minder inspanningen, waaruit kan worden afgeleid dat ook in die periode het Belgische standpunt nog steeds niet zozeer door idealisme, maar het meest door economische belangen en pragmatisme gedreven werd.²

De Verenigde Staten van Europa

Toch zou België geleidelijk aan opschuiven naar een houding die men over haast de hele lijn als uitgesproken pro-Europees kan bestempelen. Met pro-Europees wordt bedoeld dat België ijvert voor een versterking van de Europese instellingen en voor een verdere overheveling van bevoegdheden naar het Europese niveau.

Meer Europese integratie is goed voor België, werd het motto. Die evolutie werd trouwens mee gestuwd door de opkomst van regionalistische partijen. Zij zagen in een sterk Europa een verdere uitkleding van de Belgische staat.

Het leidde er zelfs toe dat België een relatief kritische houding aannam tegenover de uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa. Die was niet zozeer principieel gericht tegen deze landen, integendeel: ze was ingegeven door de vrees dat een grote Unie een mogelijk minder verregaande impact zou hebben en zou verwateren.

In 2005 sprak toenmalig premier Guy Verhofstadt klare taal: hij publiceerde het boek *De Verenigde Staten van Europa*, waarin hij expliciet pleitte voor de oprichting van een Europese federatie. Al eerder, in 2003, had hij geijverd voor een Europese defensie. Dat was een controversieel initiatief omdat de Verenigde Staten net een oorlog tegen Irak hadden ingezet. Europa was diep verdeeld: de Britten en een aantal andere, vooral Oost-Europese, lidstaten steunden de vs. Andere Europese landen, waaronder Frankrijk en Duitsland, verzetten er zich dan weer tegen. Verhofstadt organiseerde een top, met onder meer Fransen en Duitsers, waarbij hij probeerde om stappen vooruit te zetten. Onder meer de inrichting van een gemeenschappelijk Europees hoofdkwartier lag toen op tafel. Tegenstanders van een Europese defensie spraken smalend over de “pralinetop”.

Waar België in de beginperiode vooral het economische eenmakingsproject steunde maar weinig prioriteit zag in de uitwerking van een politieke unie, is dat gaandeweg veranderd. Dat enthousiasme voor de Europese samenwerking werd overigens gedragen door de publieke opinie: eurobarometers tonen aan dat het vertrouwen van Belgen in de Europese instellingen in de loop van de geschiedenis over het algemeen groot was in vergelijking met andere lidstaten. Er werd gesproken van een permissieve consensus ten aanzien van Europa in België. Misschien was er onder de bevolking geen buitengewone hartstocht, maar er was wel een gedeeld gevoel dat Europese integratie nuttig was, en in het belang van het land.

De aanwezigheid van die pro-Europese houding bij de bevolking en zeker bij de politieke elite wilde niet zeggen dat België zich achter élk Europees initiatief schaarde. Als er afspraken op tafel lagen over meer samenwerking inzake fiscaliteit (bijvoorbeeld belastingen op spaargeld), ging de regering tijdens onderhandelingen op de rem staan. Maar over het algemeen werden de grote plannen, dikwijls ontwikkeld onder impuls van Frankrijk en Duitsland, wel enthousiast gesteund.

Verdediger van de kleine en middelgrote lidstaten

Dat België zich vaak kan terugvinden in Frans-Duitse plannen wil niet zeggen dat er geen bekommernis is om de positie van de kleinere lidstaten. Toen Charles de Gaulle Frans president was in de jaren zestig werd er vanuit zijn entourage een voorstel gelanceerd tot meer politieke samenwerking, het zogenaamde plan-Fouchet. Dat werd door België en Nederland fel bekritiseerd. Ten eerste, omdat de nood aan politieke samenwerking toen nog niet zo scherp werd gevoeld, maar ten tweede ook omdat het plan heel intergouvernementeel van aard was. Het kwam erop neer dat de echte Europese instellingen, zoals de Commissie of het Hof van Justitie, weinig impact zouden hebben. Beslissingen zouden genomen worden door de leiders van de lidstaten of hun afgevaardigden of vertegenwoordigers. In zo'n context zijn het in de praktijk de grote landen die het verschil maken. Kleinere lidstaten spelen dan minder mee.

Deze vrees voor het ontstaan van een *directoire*, waarbij een handvol grote lidstaten de beslissingen neemt, heeft er mee toe geleid dat België gaandeweg nadrukkelijker ging pleiten voor een sterkere rol voor de Europese Commissie of het Europees Parlement. Deze supranationale Europese instellingen, die echt boven de lidstaten staan, werden beschouwd als een betere garantie op het verdedigen van de belangen van de kleinere landen. Het wantrouwen tegen de grote lidstaten, en dan in het bijzonder tegenover Frankrijk, is in België echter nooit zo groot geweest als in Nederland. In Nederland kan misschien zelfs gesproken worden van een calimeroreflex, waarbij wellicht te vaak vermoed werd dat grote landen complotten smeedden om de kleinere partners buitenspel te zetten.

Die verschillende gevoeligheden hebben echter niet belet dat België en Nederland, vaak samen met Luxemburg, initiatieven namen om zich te verzetten tegen intergouvernementele reflexen, waarvan vermoed werd dat ze zouden uitpakken in het voordeel van de grote landen. Toen in de jaren zeventig de Europese Raad werd opgericht en er werd afgesproken dat staats- en regeringsleiders van de lidstaten elkaar vaak zouden ontmoeten, botste dat op Benelux-verzet. De Benelux vreesde dat dit orgaan de macht van de Commissie zou ondergraven. Het protest was tevergeefs, want de Europese Raad kwam er toch. Dertig jaar later lag het voorstel op tafel om de Europese Raad te versterken door hem een vaste voorzitter te geven. Ook dan kwam er Benelux-verzet, omdat er gevreesd werd dat deze "president" in het vaarwater zou komen van de Commissievoorzitter. Opnieuw trokken België en Nederland aan het kortste eind: de vaste voorzitter kwam er toch. De ironie wil dat de eerste president een Belg werd, Herman Van Rompuy. En de derde president is opnieuw een Belg.

Stilaan meer gemor

Gaandeweg werd België dus een voortrekker: meer Europese integratie werd als wenselijk beschouwd. Dat werd politiek nauwelijks gecontesteerd. Enkel extreem-rechts zwaaide met de vlag van de soevereiniteit en wilde geen extra bevoegdheden aan Europa afstaan. Bij de verkiezingen was het echter nooit een groot thema. In het begin van de jaren 2000 was er ook gemor bij de sociaaldemocraten. Zij vonden de Europese koers niet sociaal genoeg. Maar als het erop aankwam bleef België wel altijd pleiten voor extra Europese bevoegdheden.

Die consensus is recent meer onder vuur gekomen. De Vlaams-nationalistische Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA), die intussen de grootste partij van het land werd, noemt zichzelf eurorealistisch, en stapt niet zonder meer mee in het verhaal dat verdere Europese integratie alleen maar voordelen heeft. België pleit niet zonder reserve nog principieel voor méér Europa.

Ook inhoudelijk zijn er weleens concrete dossiers waarin België op de rem gaat staan. Als het gaat over fiscaliteit was dat eerder al het geval, zoals hierboven vermeld, maar in 2018 en 2019 werd het ook zichtbaar in het klimaatdossier. Bij verschillende stemmingen verwierp België de meer ambitieuze Europese voorstellen die op tafel lagen.

Het is vanuit die optiek niet altijd meer eenvoudig om de rol te spelen die België zich stilaan in de Europese politiek had toegeëigend, namelijk die van welwillende bruggenbouwer, die probeert compromissen te bereiken en dossiers te deblokken.

Europapolitiek is complex in België

Een andere dynamiek die het Europa-optreden van de Belgische overheid sedert enige tijd bemoeilijkt, heeft te maken met de communautaire spanningen die af en toe aan de oppervlakte komen en ook een Europese dimensie kennen. Lange tijd was "Europa" een thema waar Vlamingen en Walen geen conflict over hadden. Maar naargelang de Unie op steeds meer beleidsdomeinen actief werd, namen de spanningen tussen beide langzaam toe. Na een reeks staatshervormingen hebben de regio's belangrijke bevoegdheden verworven. Uiteraard willen de deelstaten dan ook betrokken worden bij de Europese besluitvorming en bij het bepalen van een gemeenschappelijk Belgisch standpunt.

Dat dit soms een probleem vormt, wordt duidelijk als België een Europees standpunt moet innemen in de Raad. Als ze dat wil doen, moeten alle zes regeringen hun fiat geven: de federale regering, de Vlaamse regering, de regering van

het Waals Gewest, de regering van de Franstalige Gemeenschap, de regering van de Duitstalige Gemeenschap en de regering van het Brussels Gewest. Die institutionele complexiteit werkt soms verlamdend: als de regeringen het niet eens worden met elkaar, moet België zich onthouden. In 2016 werd dat wereldnieuws: de Waalse regering verzette zich tegen de goedkeuring van een vrijhandelsverdrag met Canada. België moest zich bijgevolg onthouden, waardoor het verdrag niet kon worden goedgekeurd. Zo blokkeerde één regio een handelsakkoord van een heel continent, wat in de Europese wandelgangen tot heel wat wrevel heeft geleid. Uiteindelijk draaide de Waalse regering bij, maar het imago van de Belgen als bruggenbouwers was er wel door ondermijnd.

Europa is België in het groot

Belgen hebben van meet af aan een vooraanstaande rol gespeeld in Europa. Er was Paul-Henri Spaak die aan de basis van de EEG lag. In de jaren 1970 kwam er de eerste minister Leo “Mister Europe” Tindemans, die nadacht over Europa’s toekomst. Topdiplomaat Etienne Davignon brak een lans voor meer samenwerking op het vlak van buitenlandse politiek en startte daarvoor in 1974 de Gymnich-vergaderingen, informele overlegmomenten tussen ministers van Buitenlandse Zaken. Oud-commissaris Karel Van Miert wordt tot vandaag beschouwd als een van de sterkste leden van de Europese Commissie ooit. Oud-premier Wilfried Martens richtte mee de Europese Volkspartij (EVP) op. Zijn collega Jean-Luc Dehaene werd bijna voorzitter van de Commissie en zat in het bestuur van de conventie die een Europese Grondwet voorbereidde. Nog een andere oud-premier, Guy Verhofstadt, bleef in het Europees Parlement een belangrijke rol spelen. Daarnaast vervulden vele Belgische onderhandelaars regelmatig de rol van bemiddelaar.

Recente voorbeelden van Belgen die in woelige tijden belangrijke Europese functies in de wacht slepen, zijn Herman Van Rompuy en Charles Michel. Het is duidelijk dat het Belgische politieke establishment zich traditioneel zeer sterk met het Europese project en de integratie van het Europese continent kon identificeren. Wat daar zeker toe heeft bijgedragen, is de ervaring die Belgische politici en diplomaten hebben met het sluiten van compromissen. Ondanks, of misschien wel dankzij de toegenomen complexiteit, zowel in Europa als in België, is dat vandaag nog altijd het geval.

Belgische premiers moeten regeringen leiden waarin verschillende taalgroepen vertegenwoordigd zijn en waarin altijd uiteenlopende ideologische strekkingen aan tafel zitten. Ze worden geconfronteerd met deelstaten die op hun

strepen staan en niet aan macht willen inboeten. Ze zijn het gewoon om tot diep in de nacht te onderhandelen en uiteindelijk packagedeals te sluiten. Die hangen soms weliswaar met haken en ogen aan elkaar, maar ze volstaan over het algemeen wel om de ergste crisissen te ontmijnen.

Omdat Europa in zekere zin België in het groot is, zijn de eigenschappen waarover een succesvol Belgisch politicus beschikt, vaak precies dezelfde kwaliteiten als degene die op Europees niveau worden gezocht.

NOTEN

- 1 Rik Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*, Leuven, 2014 (zesde editie)
- 2 Ferdi De Ville, *Winnaars en verliezers. De politieke economie van Europese integratie*, Kalmthout, 2018